

Ghana: Grundbildung - Rehabilitierung von Lehrerausbildungsstätten

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	11220 / Grundbildung	
BMZ-Projektnummer	1996 65 118 (Phase I) 1997 65 181 (Phase II) 1998 66 260 (Phase III)	
Projektträger	Bildungsministerium	
Consultant	Hydroplan	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2007	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	3. Quartal 1996	2. Quartal 1997
Durchführungszeitraum	3,5 Jahre	3,5 Jahre
Investitionskosten	20,6 Mio EUR	20,8 Mio EUR
Eigenbeitrag	0,7 Mio EUR	0,9 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	19,9 Mio EUR	19,9 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Weltbank, DFID, USAID	Weltbank, DFID, USAID
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	3	
• Effektivität	3	
• Effizienz	4	
• Übergeordnete entwicklungs politische Wirkungen	3	
• Nachhaltigkeit	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das FZ-Vorhaben sollte im Rahmen eines von mehreren Gebern unterstützten nationalen Sektorprogramms („Free Compulsory Universal Basic Education“ – FCUBE) einen Beitrag zur Verbesserung der Grundbildung in Ghana leisten. In diesem Zusammenhang sollte auch die Qualität der Lehrerausbildung verbessert werden. Daher zielte das FZ-Vorhaben auf die landesweite Rehabilitierung der bestehenden 38 staatlichen Teacher Training Colleges (TTC). Ein parallel dazu laufendes TZ-Vorhaben hatte die Erhöhung der Ausbildungsqualität der Lehrer und die Entwicklung von Primarschulcurricula in lokalen Sprachen zum Inhalt. Zielgruppe waren die Grundschüler Ghanas, die von einer besseren Qualifikation der TTC-Absolventen (Mittler) profitierten. Der Beitrag zur Verbesserung der Grundbildung in Ghana (Oberziel) sollte an der Erhöhung des Anteils der Primarschulabsolventen mit ausreichenden Schreib-, Lese- und Rechenkenntnissen von unter 10% auf 60% bis zum Jahr 2005 gemessen werden. Nach der Verbesserung der Ausbildung von Grundschullehrern in den TTCs (Programmziel) soll-

ten mit den TTC-Absolventen nach Abschluss der Maßnahmen mindestens 80% des Junglehrerbedarfs in Ghana gedeckt werden können.

Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Das Vorhaben konzentrierte sich auf die Erneuerung der Unterrichts-, Unterkunfts- und sonstigen Einrichtungen der 38 TTCs des Landes, die sich bei Beginn des Programms teilweise in einem sehr schlechten Zustand befanden und faktisch nicht in der Lage waren, ihren Studierenden ein angemessenes Lebens- und Lernumfeld sowie eine den Curricula entsprechende Ausbildung zu bieten. Mit den Mitteln des Vorhabens wurden knapp 150 Wohnheimgebäude für Studierende sowie etwas mehr als 150 Gebäude für den Unterricht und unterstützende Funktionen (Bibliotheken, Verpflegung, Veranstaltungen u.a.) rehabilitiert oder neu errichtet. Außerdem wurden Unterbringungsmöglichkeiten für über 350 Dozenten der TTCs verbessert oder neu geschaffen, Kleinbusse für den Transport von Studierenden und Dozenten beschafft und Lehr- und Lernmaterialien in lokalen Sprachen finanziert. Für die Durchführung der Maßnahmen war auf ghanaischer Seite das Bildungsministerium verantwortlich, das von einem internationalen Consultant unterstützt wurde. Von dem bei Projektprüfung vorgesehenen Mengengerüst wurde nur geringfügig abgewichen. Die FZ-Maßnahmen gliederten sich in das FCUBE-Programm ein, in dessen Rahmen außerdem durch die deutsche TZ die Fortentwicklung von Curricula unterstützt, sowie landesweit mit einem Finanzierungsvolumen von insgesamt ca. 250 Mio. USD von Weltbank, DFID und USAID vor allem der Bau und die Rehabilitierung von Schulgebäuden finanziert wurden.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Nach Abschluss der Maßnahmen verfügten die TTCs über eine Kapazität für insgesamt 19.000 Studierende. Gegenüber dem Zustand vor Beginn der Maßnahmen bedeutet das nur eine unwesentliche quantitative, aber eine enorme qualitative Steigerung, da nunmehr alle TTCs über die für einen ordnungsgemäßen Lehrbetrieb erforderlichen Einrichtungen verfügen, auch die TTCs in peripheren Armutsregionen des Landes. Zwischenzeitlich führte die ghanaische Regierung – wie zu Beginn des Vorhabens vereinbart – das so genannte „In-In-Out“-System für die Lehrerbildung ein, wonach die TTC-Studierenden nur noch zwei statt zuvor drei Jahre mit der theoretischen Ausbildung an den TTCs verbringen und im dritten Jahr stattdessen unter Aufsicht eines erfahrenen Mentors praktische Unterrichtserfahrung an einer Grundschule sammeln. Mit dieser Reform wurde zum einen die Praxisrelevanz der Lehrerausbildung verbessert, zum anderen die Kapazität des Ausbildungssystems um 50% gesteigert, da die Unterbringungsmöglichkeiten der TTCs nur noch für zwei statt zuvor drei Jahrgänge benötigt werden. Im akademischen Jahr 2005/6 waren 26.000 Studierende an den TTCs eingeschrieben, womit die Gesamtkapazität zu 93% ausgelastet war. Mit den Einschreibungen für das Jahr 2006/7 wurde eine Kapazitätsauslastung von 97% erreicht.

Der Anteil weiblicher Studierender stieg von 36% bei der Prüfung des Programms auf aktuell 43%, womit dem besonders gravierenden Mangel an qualifizierten weiblichen Lehrerinnen entgegen gewirkt werden konnte. Insgesamt hat das Vorhaben zu einer Verbesserung der Bildungschancen von Mädchen und Frauen beigetragen.

Die Absolventen der TTCs unterrichten weit überwiegend an öffentlichen Schulen, in denen der Anteil der Schülerinnen und Schüler aus armen Haushalten, die keinen Pri-

vatschulbesuch finanzieren können, überproportional hoch ist. Durch eine höherwertige Schulbildung erhöhen sich die Einkommenschancen der Schulabgänger

Eine Ausrichtung sowie positive Wirkungen des Vorhabens auf Partizipation / Good Governance sind nicht erkennbar.

Da die Kapazitäten aufgrund von Budgetrestriktionen der ghanaischen Regierung erst nach und nach genutzt wurden, wurde das Programmziel (Deckung des Junglehrerbedarfs zu 80%) erst einige Jahre nach Abschluss der Maßnahmen erreicht. Ab dem Jahr 2009 werden jährlich ca. 9.000 Absolventinnen und Absolventen der TTCs ihre Lehrtätigkeit an den Schulen aufnehmen. Dies entspricht nach unseren Berechnungen einer Deckung von 90% des Bedarfs. Das Programmziel wird damit zwar verzögert, aber voraussichtlich erfüllt.

Die Verbesserung der Infrastruktur ermöglichte es der ghanaischen Regierung, auch die Inhalte der Ausbildung aufzuwerten und sowohl die Eingangs- als auch die Abschlussqualifikationen der Lehrerausbildung anzuheben. Somit stehen dem ghanaischen Bildungssystem infolge des Projektes eine größere Zahl besser ausgebildeter Junglehrer zur Verfügung. Untersuchungen der Weltbank in Ghana belegen, dass sich das Qualifikationsniveau der Lehrerinnen und Lehrer positiv auch auf die Lernergebnisse der Schülerinnen und Schüler auswirkt. In Richtung auf das Oberziel wurden erkennbare Fortschritte erzielt, hinter dem Zielindikator blieben die Wirkungen aber erheblich zurück. Statt der angestrebten 60% erreichten im Fach Englisch nur 25% und im Fach Mathematik sogar nur 10% (gesteigert von jeweils unter 10% bei Projektbeginn) der Schülerinnen und Schüler ein zufrieden stellendes Leistungsniveau. Die langsame Entwicklung auf der Oberzielebene ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Absolventen der aufgewerteten TTCs erst seit kurzer Zeit an den Schulen unterrichten und bislang nur einen sehr kleinen Anteil der ghanaischen Lehrerschaft ausmachen. Ein sofortiger Leistungssprung der Schüler war nach diesen Überlegungen ohnehin nicht zu erwarten und der Zielindikator somit deutlich zu ambitioniert. Außerdem wird die Qualitätssteigerung in der Grundbildung durch andere Faktoren behindert, insbesondere durch hohe Abwesenheitsraten der Lehrkräfte und mangelnde Disziplin bei der Einhaltung der Curricula. Die Bedeutung dieser Probleme wird im Vergleich der öffentlichen zu den privaten Schulen deutlich, die insbesondere in den urbanen Gebieten einen immer größeren Anteil des Bildungsangebotes bereit stellen und schon mehr als 20% der Schülerinnen und Schüler unterrichten. Obwohl an den privaten Schulen wesentlich weniger Lehrerinnen und Lehrer mit einer formalen pädagogischen Ausbildung der TTCs unterrichten, sind die Lernergebnisse der Schülerinnen und Schüler in landesweiten Vergleichstests deutlich besser. Es ist plausibel, dass dies zu einem großen Teil auf höhere Disziplin und wirksamere Anreize für die Lehrerschaft der Privatschulen zurückzuführen ist. Im Rahmen des FCUBE-Programms wurde die Relevanz dieser Problematik nicht erkannt und nicht durch entsprechende Maßnahmen aufgegriffen. Die kontinuierlichen Reformbestrebungen der ghanaischen Bildungspolitik, die durch internationale Geber mit dem Instrument der Budgethilfe weiterhin eng begleitet werden, lassen aber erwarten, dass Schritte zur Verbesserung der Disziplin und Anwesenheit der Lehrerinnen und Lehrer unternommen werden.

Insgesamt wurde mit dem Vorhaben ein Beitrag zur Verbesserung der Bildung an den Grundschulen in Ghana geleistet. Damit gehen vermehrte Wachstumschancen der ghanaischen Volkswirtschaft sowie höhere individuelle Einkommensaussichten der Schüler einher. Der Frauenanteil an den ausgebildeten Junglehrern konnte erhöht werden, wodurch die Gleichberechtigung der Geschlechter positiv beeinflusst wurde. Die Aufwertung der bei Programmbeginn teilweise praktisch nicht arbeitsfähigen TTCs

war für die Verbesserung der Situation im Sektor von großer Bedeutung. Da jedoch das zentrale Problem der mangelnden Disziplin der Lehrerschaft an den staatlichen Schulen nicht durch Maßnahmen im FCUBE-Programm aufgegriffen wurde, bewerten wir die Relevanz des Vorhabens insgesamt nur als zufrieden stellend (Note 3). Seit der Prüfung des Programms hat sich die Zahl der jährlich neu ausgebildeten Lehrerinnen und Lehrer um 50% erhöht, und ab 2009 können 90% des jährlichen Lehrerberarfs von den TTCs gedeckt werden. Aufgrund der Tatsache, dass während einer mehrjährigen Übergangsphase zwischen dem Abschluss der Maßnahmen und der Evaluierung die neu geschaffenen Kapazitäten unterausgelastet waren, vergeben wir auch für die Effektivität des Vorhabens nur die Note zufrieden stellend (Note 3). Die Maßnahmen wurden wirtschaftlich geplant und durchgeführt. Der Anteil der Studierenden, die ihre Ausbildung abbrechen oder die Prüfungen nicht bestehen, ist gering. Allerdings verbringen die Junglehrer häufig nur wenige Jahre in ihrem Beruf, so dass dem Staat hohe Belastungen für die Ausbildung nachrückender Lehrerinnen und Lehrer entstehen. Deswegen betrachten wir die Effizienz als nicht zufrieden stellend (Note 4). Die Aufwertung der TTCs hat das Qualifikationsniveau der neu ausgebildeten Lehrerinnen und Lehrer gestärkt. Nachweisbar erhöhen sich durch die formelle Ausbildung der Lehrer die Lernleistungen der Schüler. Das Oberziel wurde zwar verfehlt, war aber übertrieben ehrgeizig gesetzt. Eine nachträgliche Erreichung des Oberziels ist wahrscheinlich, wenn die Partnerregierung ihre reformorientierte Sektorpolitik fortsetzt, und indem die Absolventinnen und Absolventen der aufgewerteten TTCs nach und nach einen größeren Anteil der Lehrerstellen im Land besetzen. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen des Programms sehen wir daher als zufrieden stellend an (Note 3). Die Leitungen der TTCs unternehmen große Anstrengungen zum Erhalt der finanzierten Infrastruktur, allerdings sind die Budgets für Wartung und Instandhaltung zu knapp bemessen. Durch geplante Änderungen des Finanzierungssystems für die TTC-Studierenden wird sich der finanzielle Spielraum der TTCs voraussichtlich erweitern. Es ist damit zu rechnen, dass sich die Bedingungen im Sektor weiter verbessern, wenn auch wie bisher nur langsam und schrittweise. Wir schätzen die Nachhaltigkeit der Programmmaßnahmen als zufrieden stellend ein (Note 3).

Insgesamt erachten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens als zufrieden stellend (Note 3).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Die Erhöhung der Zahl und des Qualifikationsniveaus der Lehrer ist bei hohen Abwesenheitsraten und allgemein schlechter Disziplin des Lehrpersonals keine hinreichende Voraussetzung für Qualitätsverbesserungen im Schulwesen. Zusätzlich müssen die Aufsicht über die Schulen und die Lehrerschaft verstärkt werden. In Anbetracht der Tatsache, dass Privatschulen in Ghana trotz des niedrigeren Ausbildungsstands der Lehrer bessere Bildungserfolge erzielen als die öffentlichen Schulen, sollte die Einführung von Anreizsystemen nach dem Vorbild privater Schulen erwogen werden.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung

Legende

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit als auch zur abschließenden Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Stufe 1	sehr gute Nachhaltigkeit	Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.
Stufe 2	gute Nachhaltigkeit	Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).
Stufe 3	zufrieden stellende Nachhaltigkeit	Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.
Stufe 4	nicht ausreichende Nachhaltigkeit	Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht so stark verbessern, dass eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete entwicklungspolitische Wirksamkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

Bei der Bewertung der "entwicklungspolitischen Wirksamkeit" und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen, oben näher beschriebenen Erfolgsstufen im Rahmen der Schlussprüfung stehen folgende Grundfragen im Mittelpunkt:

Relevanz	Wurde die Entwicklungsmaßnahme konzeptionell richtig angesetzt (entwicklungspolitische Priorität, Wirkungsmechanismen, Kohärenz, Koordination)?
Effektivität	Ist das Ausmaß der bisherigen Projektzielerreichung durch die Entwicklungsmaßnahme – auch gemäß heutigen Anforderungen und Wissenstand – angemessen?
Effizienz	Inwiefern war der Aufwand, gemessen an den erzielten Wirkungen, insgesamt noch gerechtfertigt?
Übergeordnete entwicklungs politische Wirkungen	Welche Wirkungen sind zum Zeitpunkt der Ex-post Evaluierung im politischen, institutionellen sozioökonomischen und -kulturellen wie ökologischen Bereich beobachtbar? Welche Nebenwirkungen, die nicht unmittelbaren Bezug zur Projektzielerreichung haben, sind beobachtbar?
Nachhaltigkeit	Inwieweit sind die positiven und negativen Veränderungen und Wirkungen der Entwicklungsmaßnahme als dauerhaft einzuschätzen?